

聚焦“十四五”  
专家笔谈

## 产业工人技能形成体系建设的理论议题与路径选择

## 观点

产业工人技能形成体系建设涉及劳动关系框架,同时与国家社会保护机制、宏观产业政策密切相关,部门合作进行政策体系建设非常重要。同时,要警惕产业工人技能形成体系建设过程中的文凭证书泛滥化现象,产业需求和实际应用成效更应作为其中考量的重点。

王星

高质量发展是国家“十四五”期间乃至更长时期经济社会发展的主题,而“坚持把发展经济着力点放在实体经济上,坚定不移建设制造强国”是牵引我国迈向高质量发展进程中的一条主线。在这个过程中,高技能产业工人队伍是我国实施制造强国战略、实现高质量发展的重要支撑。

不过,诸多调查数据和学术研究已证明,“技工荒”日益成为阻碍我国制造产业转型升级的一个关键因素。基于此,党的十九大提出,建设知识型、技能型、创新型劳动者大军,旨在为我国实体经济从劳动密集型走向技术密集型打造人力资源基础。其中,构建产业工人技能形成体系是打造高素质劳动者大军的重要举措。

## 我国产业工人技能形成体系建设的理论议题

2017年,中共中央、国务院印发的《新时期产业工人队伍建设改革方案》第一次在中央文件中提出构建产业工人技能形成体系的改革任务。要让产业工人技能形成体系建设成为制造强国战略乃至国家竞争力锻造背后的有效支撑力量,笔者认为,在理论上尤其需要厘清如下三个方面的核心议题。

首先,要明晰产业工人技能形成体系的理论内涵。所谓技能形成,是指通过理论学习、实际操作以及事件经历中获得工作能力的过程,它包括技能知识的学习和技能经验的积累两个环节,其中技能知识学习在学校,而技能经验的积累在车间。技能知识学习与技能经验积累是一个前后连接的紧密序列,只有学校和车间之间有机互动才能促进有效的技能形成。

链接技能知识学习和技能经验积累两个环节的机制安排,笔者称之为技能形成体系,具体指国家在技能形成上的一整套制度安排,即所谓的“制度包”,主要包括财

政制度、职业培训与认证制度、劳动过程制度三大块。由此可见,我们惯常所熟知的职业教育只是技能形成的一个环节,职业教育制度不能完全替代技能形成体系。因此,从理论上来说,我国产业工人技能形成体系建设,首先涉及财政、教育、人社等部门之间的关系协调,其次涉及技能供给与技能使用之间的关系建构,最后还包括劳资协商、劳动共同体等劳动过程管理机制。

其次,要理顺产业工人技能形成体系与制造强国战略之间的理论关联。越来越多的研究证明,研发活动必须与车间生产实践结合起来才能实现有效的工业创新。不仅如此,在研发——生产——品牌每个环节持续深耕,均能够形成产业的核心竞争力,获得高额利润并占据价值链的高位。所以,就技能形成而言,在制造产业转型升级过程中,普通生产劳动的作用不应被低估:一方面,普通生产岗位是研发创新产业转化的现实载体;另一方面,普通生产岗位是劳动力技能水平从低到高的实践平台,技术工人是从普通工人在生产岗位普通经过长时间的劳动实践历练而成长起来的。

最后,要认识到产业工人在技能形成上所具有的实践性和历时性理论规律。在大部分产业中,劳动者的技能形成都是一个历时性过程,制造产业尤甚。技能是知识和经验的有机综合体,其形成不可能一蹴而就,而是要经过长期劳动实践积累而成。据此规律,在劳动力市场上,企业组织间“挖人”或技工的“跳槽”都只是既有技能在不同场域中的流动,能够解决个别企业组织和局部区域的技能需求,但缺乏长期历时性经验积累,无益于解决国家长期的技能短缺问题。另外,这个规律涉及一个更重要的理论议题,即在产业工人技能形成体系建设过程中,非市场机制和市场机制的角色安排和功能定位。理论上,每一种技能形成体系类型都有一定的制度优势但也有不足,每个国家要立足本国经济社会的现实基础来选择适合的技能形成体系。

## 我国产业工人技能形成体系建设过程中的难点

我国产业工人技能形成体系建设是一个多主体参与的制度变革过程,而产业工人自身主体参与性不足与相关制度安排碎片化,是其中的主要难点。

一是高流动率和不稳定劳动关系阻碍了产业工人技能形成。技能形成的历时性规律说明,产业工人需要在相对稳定的劳动关系和组织载体中,方能积累有效的工业技能。但我国产业工人在职业流动、岗位更换等方面比重明显上升。笔者调研发现,在珠三角一些制造企业中,新入职产业工人在3个月内的流动率达到20%~30%,一年计划

达到50%~60%。高流动率使产业工人的技能很难沉淀下来。与此同时,季节性用工、劳务派遣以及共享员工等灵活用工模式在制造业中日益普遍,虽然这有助于节约企业成本,但客观上造成了产业工人工作时间高度碎片化,阻碍了技能形成。

二是产业工人技能资本不能促进其社会融入,技能价值得不到应有体现。技能是劳动者谋生的工具,也是其社会地位获得的载体,技能形成是一种人力资本投资选择,也是劳动者融入城市的努力。不过,对我国产业工人而言,技能目前虽然意味着在劳动力市场上能够获得更好的薪酬,但却不能帮助他们很好地融入城市。技术工人在很多方面的待遇与白领仍存在较大差距,且与其他新兴业态从业者相比,优势也不明显。调研发现,绝大部分技术工人主要凭借学历而非技能入户。

三是产业工人群体存在劳动获得感和职业认同感低的情况。从统计数据来看,近些年产业工人群体中“技高多得”现象逐渐凸显,但是产业工人群体存在着明显的职业天花板,技术工人的晋升渠道和晋升空间狭窄。

从调查数据来看,目前我国产业工人群体职业培训需求普遍较高,但如果细分需求类型,大部分蓝领产业工人更希望接受的是学历教育、商务交易、考证应试技巧、社交礼仪等方面培训,对岗位技能尤其是操作技能知识的学习意愿不高。这实际上是我国产业工人劳动获得感和职业认同感较低的一种折射。

四是目前我国产业工人技能形成相关制度安排碎片化。在产业工人技能培训方面,人社、教育等部门共管技能培训,不同部门之间缺乏有效的统筹协调;政府公共实训设备区域差异明显,利用率有待提高;职业学校和行业企业在技能培训上利益诉求难以整合,导致产教融合质量较低。在产业工人技能认证方面,由政府主导的技能认证还没有覆盖一些非鉴定工种,没有贴近企业生产实际,但由于技能认证与政府公共资源分配相挂钩,将认证权下放给企业、第三方评价机构,又恐“一放就乱”;对技能人员职业资格认定存在理论化考试权重过大、学历认定过严等问题,同时,高技能人才的认定渠道较少,覆盖面也较窄。

## 我国产业工人技能形成体系建设的现实路径

理论上厘清产业工人技能形成体系的内涵与外延,有助于我们形成更全景性观察的视角:一方面,产业工人技能形成体系建设不是单个政府部门所能牵动的,涉及劳动关系框架,同时与国家社会保护机制、宏观产业政策密切相关,因此,多部门合作进行政策体系建设非常必要;另一方面,要警惕

产业工人技能形成体系建设过程中的文凭证书泛滥化现象。把“人人持证”作为体系建设的重点是不恰当的,产业需求和实际应用成效更应作为其中考量的重点。笔者认为,“十四五”时期,探寻我国产业工人技能形成体系建设路径,特别需要关注如下几个方面。

首先,在产业工人社会保护方面,应淡化技能证书与公共资源配置之间的利益捆绑,将公共资源获取均等化作为体系建设的重点。公共服务保障性资源关乎产业工人人生保障与生活质量,面对城市公共资源存量不足与分配不均等问题,提升技能因素(而非文凭证书因素)在公共资源配置中的权重,扎实推进产业工人社会权利平等化,方能化解产业工人“学技术为了不再做技术”的客观现实。国家统计局的数据显示,产业工人队伍中农民工的占比高达64%,农民工群体支撑起我国制造业的超大体量。这表明,打通体制区隔、消减城乡分割方面的政策行动对于我国产业工人技能形成体系建设影响很大。

其次,促进企业、职业学校及产业工人之间达成可信性承诺是技能形成体系建设的重要着力点。这中间基本涉及如下三个方面:企业之间,挖人外部性问题与行业竞争关系的管制是主要内容;企业与职业学校之间,关注规范知识学习与车间实训经验之间的融合衔接;受训产业工人与企业及学校之间,要防止产业工人成为廉价劳动力而影响培训质量,也要维护企业和学校的利益以激励其积极参与的动机。就产业工人技能形成体系建设来说,逐步在技能认证、学历与资历之间建立联通衔接机制;对技能人员的职业资格认证和专业技术人员的职称评审,要更加注重实操能力和产业贡献;在高技能人才认定时,将工会、行业协会、龙头企业开展的技能竞赛和评选结果作为重要参考依据。

最后,减少企业正式用工成本,抑制不稳定劳动关系在制造业中过分扩散,大力弘扬工匠精神。在鼓励制造企业拥抱数字制造,提高制造业智能化水平的同时,要采取各种措施抑制灵活用工在制造业劳动关系中的过分扩散,一定程度上对企业间的恶性竞争进行管制,减少企业正式用工成本,激励各类制造企业组织在压缩产业工人内部工资级差的同时,整体提升其工资水平。提高一线产业工人在各级党代表、人大、政协、群团组织中的代表比例和委员会委员比例;加大高技能人才在高层次人才中的比重;加强对工匠的评选力度,加大对工匠精神的宣传力度,树立正确的社会价值导向。

(作者为南开大学周恩来政府管理学院教授)

## 这份《意见》助力职教高质量发展

中办、国办近日印发  
《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》

## 主要目标

◆ 现代职业教育体系基本建成,技能型社会建设全面推进  
◆ 职业本科教育招生规模不低于高等职业教育招生规模的10%

到2025年

◆ 职业教育整体水平进入世界前列,技能型社会基本建成  
◆ 技术技能人才社会地位大幅提升,职业教育供给与经济社会发展需求高度匹配

到2035年

## 措施亮点

◆ 加快建立“职教高考”制度,完善“文化素质+职业技能”考试招生办法  
◆ 鼓励应用型本科学校开展职业本科教育  
◆ 加快培养乡村振兴人才,鼓励更多农民、返乡农民工接受职业教育  
◆ 鼓励上市公司、行业龙头企业举办职业教育  
◆ 强化双师型教师队伍建设,在国家教师资格考试中强化专业教学和实践要求  
◆ 优化支出结构,新增教育经费向职业教育倾斜

策划/制图:张菁

## G 前沿观察

突发疾病死亡工伤认定  
应强调“工作原因”

翁仁木

近日,一则南京中院突破“48小时限”认定工伤的案件引发社会广泛关注和争议。实际上,近年来,有关工作期间突发疾病死亡或在48小时内经抢救无效死亡的工伤认定争议,屡见不鲜,且都产生较大的社会影响。

争议来源于《工伤保险条例》第十五条第一款的规定。根据该条款,在工作时间和工作岗位,突发疾病死亡或者在48小时内经抢救无效死亡的,视同工伤。该条款的初衷是,在工作时间和工作岗位上突发疾病死亡或在48小时内经抢救无效死亡,可能与工作劳累、紧张等因素有关,实质上是将工伤保险的保障范围由工作原因造成的事故伤害扩大到了其他情形,更大限度地保障劳动者的权益。但由于条款规定较宽泛,各方理解不一,这一善意的初衷目前在实践过程中出现了一些问题。

一是仅强调“工作时间和工作岗位”,不考虑“工作原因”,导致不公平。目前,工伤认定共有7种工伤情形和3种视同工伤情形。其中,突发疾病死亡属于视同工伤情形之一,不强调工作原因,只要符合条款规定即可,扩大了工伤保障范围。但突发疾病死亡能否认定工伤具有较大的偶然成分,在实践过程中,会遇到很多情况,容易造成新的不公平。比如,部分劳动者长期加班或工作紧张焦虑,但因不在工作时间和工作岗位死亡,或超过48小时死亡,却无法认定视同工伤;部分企业正常安排工作,并无连续加班、工作紧张等情形,但由于职工个人身体原因,工作期间突发疾病死亡却要企业承担工伤责任,显然也是不公平的。

二是48小时限定产生伦理困境。由于该条款不考虑工作原因,因此必须对保障范围进行一定的限定。其中,48小时限定主要是考虑到有效抢救时间一般在48小时以内,可以避免将突发疾病无限扩大。但在该规定下,职工家属通常就要面临残酷的两难选择,如果积极抢救超过48小时,将无法认定工伤,若想获得工伤补偿,就要放弃治疗。尤其是在近年来工伤待遇逐年增加的背景下,能否认定为工伤,待遇悬殊。

三是不同部门存在理解差异。行政部门一般依据《工伤保险条例》的具体条款进行严格认定,而法院则可能会从工伤保险立法宗旨和人道主义精神角度进行判决,往往倾向于保护弱势群体,进一步扩大对法律条款的解释。比如,“工作时间和工作岗位”是否包括居家办公、在家待命状态等,死亡是以“脑死亡”还是“心脏死亡”为判定标准,存在观点不一。

随着心血管疾病导致死亡的数量增加,有关突发疾病死亡工伤认定争议还会持续,矛盾将日益突出。有观点认为,该条款在实践中过于宽泛,加重了企业负担,应当取消。不过,笔者认为,尽管条款有众多争议,但已实行多年,直接取消意味着职工将失去相应保障,也不符合工伤保险立法初衷,应对现有条款进行完善。

短期来看,从减少争议的角度,应增加条款可操作性。一方面是认定标准的完善,应进一步细化条款规定,对“工作时间”“工作岗位”“突发疾病”“48小时”“死亡”等每个概念的内涵和外延都予以明确,并尽量达成共识。另一方面是待遇标准的完善,由于突发疾病死亡条款是视同工伤情形,可以考虑其待遇水平与工伤情形拉开一定距离,形成合理待遇差。

长远来看,突发疾病死亡工伤认定应回归制度本源,强调“工作原因”。根据工伤保险立法宗旨,由工作原因导致的突发疾病死亡应当受到保障,但须满足相应的前提。其一,要有一系列严格的职业医学技术规定和调查程序,但目前在我国职业病和工伤保险由不同部门管理的体制下,较难操作,需要成立跨部门调查认定机构,明确责任主体。其二,必须全员参保。现行条款的工伤调查相对简单,如果强调工作原因,调查难度将大幅增加,未参保用人单位不会配合调查,无法保障未参保职工的工伤权益。因此,突发疾病死亡工伤认定回归制度本源,还需相应条件成熟。

(作者单位:中国劳动和社会保障科学研究院)

## G 热点思考

## 新形势下更好发挥产业工会作用的思考

## 观点

新发展阶段,我国经济关系、劳动关系、职工队伍结构发生深刻变化,产业工会也面临着新形势新任务。进一步提升产业工会工作水平,要突出产业工人队伍建设改革这条主线,做好新就业形态劳动者权益保障工作,加强产业工会自身建设与改革。

曹凤月

产业工会工作是工会一项重要的基础性工作,是推进产业工人队伍建设改革的重要力量。“十四五”时期,我国进入新发展阶段,经济关系、劳动关系、职工队伍结构发生深刻变化,产业工会也面临着新形势新任务。近期召开的全国产业工会工作座谈会,对加强和改进新形势下产业工会工作提出了新要求。会议提出,要深入开展“大学习”“大调研”“大走访”“大交流”“大实践”“大支持”活动,着力提高工作本领,破解问题难点,形成工作合力。各级产业工会要按照会议要求,不断加强和改进自身建设,不断激发产业工会的内在动力,进一步提升产业工会工作水平。

## 突出产业工人队伍建设改革这条主线

产业工人队伍建设改革是党中央为巩固党的阶级基础、实施制造强国战略、推进经济高质量发展、全面提高产业工人素质作出的重大战略决策。进一步加强和改进产业工会工作,是推进新时期产业工人队伍建设改革的必然要求。加强“十四五”时期的产业工会工作,要突出产业工人队伍建设改革这条主线。

第一,以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,大力弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神。新媒体时代,产业工人群体诉求日益分化,价值观念更加多元化。各级产业工会要深入研究新媒体时代的传播规律,创新思想政治引领方式方法,结合产业工人最关心、最直接、最现实的利益问题,深入细致地做好产业工人思想政治引领工作,激发和调动产业工人的创新热情和创造活力。

第二,高度重视科学技术更新换代背景下产业工人的技能提升体系建设。据统计,当前我国技能劳动者占就业人口总量的26%,高技能人才仅占技能人才总量的28%,与构建新发展格局、产业升级、经济高质量发展和创新驱动发展的要求还有一定差距。要继续深化“产业工人队伍建设改革年”行动和“建功‘十四五’、奋进新征程”主题劳动和技能竞赛,拓展工作思路、创新工作方法,探索劳模创新工作室与企业人才培养融合发展。总结典型经验,发挥好示范带动作用,尽快改革产业工人技能评价体系,畅通其职业晋升和发展通道,不断提高产业工人队伍整体素质。

第三,科学设置产业工人薪酬体系,切实提高产业工人特别是是一线工人的劳动报酬,加快打造一支知识型、技能型、创新型产业工人大军。据第八次中国职工状况调查,提高工资待遇是职工排在第一位的愿望和诉求,同时社会公共服务如住房、医疗、教育、文化、社保等公共资源还不能很好地满足产业工人需求。全面深化公共服务改革,切实解决产业工人急难愁盼问题,是建设稳定的产业工人队伍,为推动高质量发展凝聚合力、实现劳动关系稳定和社会和谐的重要任务。

## 突出做好新就业形态劳动者权益保障工作

进一步加强和改进产业工会工作,要以

推动新就业形态劳动者建会入会和权益保障为重点,加大创新和探索实践力度,把工会维权服务工作抓实抓细。

第一,要深入研究新业态的特点和发展趋势。随着大数据、云计算、物联网、人工智能等新一代数字技术的迅速发展,产业形态、经济组织形式、商业模式和劳动过程发生了基于数字化逻辑的深刻变革,数字产业化、产业数字化正在重构社会经济运行的整体过程,不断催生新产业、新业态、新模式。在此过程中,我国职工队伍结构也发生了深刻变化,以货车司机、网约车司机、快递员、外卖配送员等为代表的新就业形态劳动者快速增加。新就业形态劳动者在就业方式、劳动过程等方面有许多新特点,需要创新劳动法规、劳动政策和社会保障机制,如果权益保障不能及时跟上,容易影响职工队伍稳定,乃至对社会大局和谐稳定带来风险和挑战。

第二,创新和探索将新就业形态劳动者联系起来的组织形式,使工会组织积极向新就业形态劳动者延伸和覆盖。从现状看,目前产业工会主要面对传统产业,对新产业、新业态、新模式的覆盖明显不足,这是产业工会面临的新形势新问题。要认真梳理新业态的产业和行业特点及规律,探索设置与产业结构、产业职工队伍结构和行政管理体制相适应的产业工会组织形式,努力实现对产业职工的全覆盖。

第三,探索网上网下融合的工作机制,为新就业形态劳动者提供便捷、精准的贴心服务。在这方面各地作了大量探索和创新,如有地方要求各地级以上市分别组建一家市级行业工会,并在网上工会平台登录注册,作为新就业形态劳动者网上申请入会的兜底性路径,对“三新”领域基层工会进行统筹管理和服务;有的地方创新平台企业工会组织体系,按照“企业属地建会、平台二次覆盖”的原则,线上线下相结合把广大职工组织起来。

## 突出加强产业工会自身建设与改革

进一步加强和改进产业工会工作,要加强产业工会的自身建设与改革。

第一,充分发挥和调动地方工会及产业工会两方面的积极性。要坚持地方工会与产业工会相结合的组织领导原则,正确处理地方工会与产业工会的关系,合理界定地方工会和产业工会的职能和职责边界,在政策制定、重点工作、资源配置等方面,积极构建相互配合、协调推进的工作制度和机制。各级党委要加强对工会工作的领导,各级政府要赋予工会组织更多资源和手段,同级地方工会要加强对产业工会的组织领导,上级产业工会要加强对地方产业工会的业务指导。

第二,厘清和健全产业工会的组织体系。定位不清、职责交叉、工作重复是产业工会工作中比较容易出现的问题。要下大力气解决产业工会与行业工会、基层工会的组织隶属关系,配齐配强产业工会领导班子,强化产业工会干部队伍建设,各类资源要向基层组织倾斜。

第三,充分发挥产业工会的产业特色、行业优势。要根据经济结构、产业结构布局和产业职工的分布情况,科学合理设置和调整产业工会,着力加强对新兴产业、重点产业和“两新组织”的组织覆盖和工作覆盖,发挥产业工会委员会联合制、代表制组织制度优势,适当调整和扩大非公有制企业、社会组织委员单位和委员代表比例,进一步增强产业工会的代表性、广泛性;加强和完善产业工会与政府对口产业管理部、相关行业协会的协调联动机制,强化和健全联席会议制度、产业劳动关系三方协商机制、劳动关系矛盾调处机制、联系基层工会等制度机制建设,更好发挥“十四五”时期产业工会在服务大局中的作用。

(作者为中国劳动关系学院马克思主义学院副院长、教授)